



Resolución No. CSJBOR22-265
Cartagena de Indias D.T. y C., 9 de marzo de 2022

“Por medio de la cual se decide una solicitud de vigilancia judicial administrativa”

Vigilancia judicial administrativa No: 13001-11-01-002-2022-00102

Solicitante: Deivi Johan Cárdenas Cardona

Despacho: Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Cartagena

Servidor judicial: Esther María Meza Camera

Proceso: Reparación directa

Radicado: 13001333300120150022000

Magistrada ponente: Iván Eduardo Latorre Gamboa

Fecha de sala: 9 de marzo de 2022

1. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

Por mensaje de datos recibido por remisión por parte de la Contraloría General de la República, el señor Deivi Johan Cárdenas Cardona solicitó que se ejerza vigilancia judicial administrativa sobre el proceso de reparación directa identificado con el radicado 13001333300120150022000, que cursa en el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Cartagena, debido a que, según afirma, no se reflejan movimientos desde el 20 de noviembre de 2019.

1.2. Trámite de la vigilancia judicial administrativa

Por considerar que la solicitud de vigilancia judicial cumplía con los requisitos consignados en el artículo 3° del Acuerdo No. PSAA11-8716 de 2011, mediante Auto CSJBOAVJ22-140 del 24 de febrero de 2022, se requirió informe a la doctora Esther María Meza Camera, Jueza 1° Administrativo del Circuito de Cartagena, y a la secretaria de esa agencia judicial, para lo cual se otorgó el término de tres días, contados a partir de su comunicación, lo que se surtió el 24 de febrero del corriente año.

1.3. Informe de verificación

Dentro de la oportunidad para ello, las doctoras Esther María Meza Camera y Mónica Lafont Caballero, jueza y secretaria, respectivamente, del Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Cartagena, rindieron informes bajo la gravedad de juramento (artículo 5° Acuerdo No. PSAA11-8716 de 2011); indicaron, que el 6 de noviembre de 2019 se celebró audiencia de pruebas en la que se dispuso la presentación de alegatos por escrito y que, una vez vencido el término para alegar de conclusión, el expediente pasó al despacho para sentencia el 22 de noviembre de 2019, la cual fue finalmente proferida el 19 de enero de la presente anualidad.

Adujo por su parte la funcionaria judicial, que todas las vicisitudes que trajo consigo la modalidad de trabajo virtual, producto de la crisis sanitaria vivida a nivel mundial, aunado a la dificultad para acceder a los expedientes por las restricciones de ingreso a los despachos y la falta de digitalización de los procesos, que para el caso particular, solo se pudo superar el 19 de marzo de 2021; de igual manera, afirmó que los procesos fueron evacuados en el estricto orden de entreda al despacho.

CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar es competente para conocer sobre la solicitud de vigilancia judicial administrativa promovida por el señor Deivi Johan Cárdenas Cardona dentro del proceso de la referencia, conforme a lo prevenido en el artículo 1° del Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, reglamentario del numeral 6° del artículo 101 de la Ley 270 de 1996, habida cuenta que la solicitud se dirige en contra de uno de los despachos judiciales de esta circunscripción territorial.

2.2. Alcances de la vigilancia judicial administrativa

El Acuerdo PSAA11-8716 de octubre 6 de 2011, adopta el reglamento respecto del mecanismo de la vigilancia judicial administrativa consagrada en el artículo 101 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, y establece en su artículo 1° que se concibe *“para que la justicia se administre oportuna y eficazmente”* y que *“es diferente de la acción disciplinaria a cargo de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias”*, lo que conduce a inferir que el estudio se ciñe a determinar: *i)* cuestiones de incumplimiento de términos actuales porque las anomalías pasadas deben ser objeto de los procesos disciplinarios; *ii)* si un funcionario incurrió en acciones u omisiones contrarias a la oportuna y eficaz administración de justicia; y *iii)* si existe una actuación en forma negligente o si por el contrario su tardanza se encuentra inmersa dentro de alguna de las causales de justificación o responsabilidad.

De otra parte, el artículo 14 del Acuerdo en comento prescribe: *“Independencia y autonomía judicial. En desarrollo de las actuaciones de vigilancia judicial administrativa, los Magistrados de la Sala Administrativa competente deberán respetar la autonomía e independencia de los funcionarios, de tal suerte que en ningún caso podrán sugerir el sentido en que deben proferir sus decisiones”*. Dicha norma se encuentra en consonancia con lo contemplado en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política y el artículo 5° de la Ley 270 de 1996, lo cual significa que la institución de la vigilancia judicial administrativa, como mecanismo administrativo que es, no está diseñado para controvertir decisiones judiciales, ni la forma como un funcionario interpreta una norma o valora las pruebas. Así mismo, es pertinente resaltar que este trámite no es otra instancia judicial y no puede emplearse para revivir términos.

En conclusión, esta atribución del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar es de naturaleza eminentemente administrativa y separada de la función jurisdiccional disciplinaria contra jueces y abogados, que le corresponde a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial.

2.3. Planteamiento del problema a resolver

Conforme a la solicitud de vigilancia judicial administrativa y lo informado por las servidoras judiciales requeridas, corresponde a esta corporación determinar si han existido actuaciones y omisiones en el decurso de la actuación dentro del proceso de reparación directa de la referencia, en específico sobre la mora judicial alegada, que involucren un actuar u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia.

En caso de estimarse lo anterior, atendiendo a que el solicitante enuncia circunstancias de mora judicial, se determinará la procedencia de la imposición de correctivos administrativos o compulsas de copias a la jurisdicción disciplinaria contra las servidoras judiciales determinadas.

2.4. El derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8º, prevé dentro de las garantías procesales, el derecho de toda persona *“a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable (...)”*.

Por su parte, la Constitución Política en sus artículos 29 y 229 consagran los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, respectivamente, los cuales comprenden las prerrogativas que se enuncian a continuación: i) el derecho que tiene toda persona de poner en funcionamiento el aparato judicial, ii) el derecho a obtener una respuesta oportuna, y iii) el derecho a que no se incurran en omisiones o dilaciones injustificadas en las actuaciones judiciales.

La anterior consagración implica el deber de todas las autoridades públicas de observar de manera diligente los términos y adelantar de manera oportuna los trámites judiciales de que conoce, en tanto su inobservancia y la dilación injustificada *“(...) pueden conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración en general, y a la administración de justicia en particular”*¹, amén de resultar lejana la efectividad de una justicia material en el caso concreto.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado también que *“el incumplimiento de los plazos judiciales tiene un carácter excepcional, pues la regla general, contenida en el artículo 228 superior, es la obligatoriedad de los términos procesales”*², en ese sentido, se admite en casos excepcionales que el incumplimiento de los términos procesales no le es directamente atribuible al funcionario judicial en tanto *“la mora, la congestión y el atraso judiciales son algunos de los fenómenos que afectan de manera estructural la administración de justicia en Colombia”*³.

En ese orden, con relación a la mora judicial, mediante sentencia T-052 de 2018, la Corte Constitucional precisó:

*“La mora judicial es un fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia, y que se presenta como resultado de acumulaciones procesales estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos.
(...)”*

Dentro del deber de garantizar el goce efectivo del derecho, se encuentra incluida la solución celeré de los asuntos adelantados ante funcionarios judiciales, por ello, esta Corte ha determinado la prohibición de dilaciones injustificadas en la administración de justicia (...).”

Al respecto, en Sentencia T-230 de 2013, reiterada en la T-186 de 2017, entre otras, la Sala Tercera de Revisión expuso las circunstancias en las cuales se configura la mora judicial injustificada: “(i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la

¹ T-297-06.

² T-190-95, T-1068-04, T-803-12 entre otras.

³ T-741-15.



ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial”.

(...)

En el mismo fallo, se enunciaron las circunstancias en las que se encuentra justificado el incumplimiento de los términos judiciales señalados por la jurisprudencia constitucional, resumidos de la siguiente manera: “(i) cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial; (ii) cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial; o (iii) cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley”.

También respecto a este asunto, el Consejo de Estado⁴ ha expresado: “(...) *no existe mora judicial por el solo transcurso del tiempo, sino que esta debe ser injustificada, debe estar probada la negligencia de la autoridad judicial demandada y que sea probable la existencia de un perjuicio irremediable. Si por el contrario, la actuación de los falladores de instancia es celeré y diligente, pero por circunstancias imprevisibles no es posible dar cumplimiento a los términos judiciales, tampoco se configura la alegada mora judicial”.*

Quiere decir lo anterior, que para determinar si se está o no frente a una dilación justificada es necesario realizar un análisis valorativo y la comprobación de las circunstancias en el caso concreto, “*juicio ciertamente complejo en el que “deben tomarse en consideración las circunstancias particulares del despacho que adelanta la actuación y del trámite mismo, entre las que se cuentan: i) el volumen de trabajo y el nivel de congestión de la dependencia, ii) el cumplimiento de las funciones propias de su cargo por parte del funcionario, iii) la complejidad del caso sometido a su conocimiento y iv) el cumplimiento de las partes de sus deberes en el impulso procesal”*⁵.

Por tanto, la omisión o dilación en el cumplimiento de los términos procesales en cuanto su relevancia constitucional está ligada a la relación intrínseca entre la carga funcional y el cumplimiento de los deberes a su cargo.

En conclusión, puede afirmarse válidamente, que de conformidad con la jurisprudencia sentada por estas corporaciones, la mora judicial que configura vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, se caracteriza por (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente, (ii) la falta de motivo razonable y prueba de que la demora es debida a circunstancias que no puede contrarrestar y directamente relacionada con el punto anterior, y, (iii) la omisión en el cumplimiento de sus funciones por parte del trabajador, debido a la negligencia y desidia respecto de sus obligaciones en el trámite de los procesos.

A su turno, cuando se presenta un incumplimiento de los términos procesales, la prosperidad de las causales eximentes de sanción administrativa corresponde examinarlas en cada caso concreto. El incumplimiento de los términos se entiende justificado “(i) *cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia*

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta. Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Sentencia del 23 de enero de 2014. Radicado 11001-03-15-000-2013-02547-00(AC).

⁵ T-1249-04.

razonable del operador judicial; (ii) cuando se constatan problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial; o (iii) cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución del caso en el plazo previsto en la ley”⁶.

Lo descrito en precedencia, fue tenido en cuenta en el Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, cuando en el artículo 7º dijo:

“(…) la respectiva Sala Administrativo del Consejo Seccional de la Judicatura, decidirá si ha habido un desempeño contrario a la administración oportuna y eficaz de la justicia en el preciso y específico proceso o actuación judicial de que se trate.

Para el efecto se tendrá en cuenta que el hecho no obedezca a situaciones originadas en deficiencias operativas del despacho judicial, no atribuibles al servidor judicial, así como los factores reales e inmediatos de congestión no producidos por la acción u omisión del funcionario o empleado requerido, todo lo cual lo exime de los correctivos y anotaciones respectivas”.

Implica lo anterior, que en el trámite de una vigilancia judicial administrativa cada caso concreto debe analizarse de manera particular y observarse las circunstancias propias del despacho vigilado así como la gestión del servidor judicial, entre esos aspectos, la carga efectiva, los ingresos efectivos y la productividad entre otros, que permitan concluir, en el evento de no acatarse el término perentorio e improrrogable, la existencia de razones no sólo que la expliquen sino que la justifiquen, pues no es admisible que frente a circunstancias objetivas de dificultad en la gestión judicial se exija el cumplimiento inexorable de los términos, pues si bien su incumplimiento es sancionable, tal hecho “se exculpa cuando se presenta una causa extraña o cuando se desborda la capacidad física del funcionario con la cantidad de trabajo que le corresponde en ese determinado momento (...)”.

2.5. Caso concreto

El señor Deivi Johan Cárdenas Cardona solicitó que se ejerza vigilancia judicial administrativa sobre el proceso de la referencia, que cursa en el Juzgado 1º Administrativo del Circuito de Cartagena, debido a que según afirma, no se reflejan movimientos desde el 20 de noviembre de 2019.

Respecto de las alegaciones del peticionario, las doctoras Esther María Meza Camera y Mónica Lafont Caballero, jueza y secretaria, respectivamente, del Juzgado 1º Administrativo del Circuito de Cartagena, rindieron informes bajo la gravedad de juramento; indicaron, que el 6 de noviembre de 2019 se celebró audiencia de pruebas en la que se dispuso la presentación de alegatos por escrito y que, una vez vencido el término para alegar de conclusión, el expediente pasó al despacho para sentencia el 22 de noviembre de 2019, la cual fue finalmente proferida el 19 de enero de la presente anualidad.

Adujo por su parte la funcionaria judicial, que todas las vicisitudes que trajo consigo la modalidad de trabajo virtual, producto de la crisis sanitaria vivida a nivel mundial, aunado a la dificultad para acceder a los expedientes por las restricciones de ingreso a los despachos y la falta de digitalización de los procesos, que para el caso particular, solo se pudo superar

⁶ Cfr. Sentencia T-803 de 2012.

el 19 de marzo de 2021; de igual manera, afirmó que los procesos fueron evacuados en el estricto orden de entreda al despacho.

Teniendo en cuenta la solicitud de vigilancia judicial administrativa, el informe rendido por la funcionaria judicial y los documentos aportados con estos, se tiene que dentro del proceso de la referencia se surtieron las siguientes actuaciones:

No.	Actuación	Fecha
1	Audiencia de pruebas	06/11/2019
2	Pase al despacho para proferir sentencia	22/11/2019
3	Recepción del expediente digitalizado	19/03/2021
4	Sentencia	19/01/2022
5	Notificación de sentencia	25/01/2022
6	Comunicación de requerimiento de informe dentro del presente trámite administrativo	24/02/2022

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el objeto de la solicitud de vigilancia judicial administrativa se ciñe en la presunta mora en la que se encuentra incurso el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Cartagena en proferir sentencia de primera instancia.

Así las cosas, observa esta corporación, que dentro del proceso analizado, se profirió sentencia el 19 de enero de 2022, esto, con anterioridad al requerimiento de informe elevado por esta seccional dentro del presente trámite administrativo, el cual se realizó el 24 de febrero siguiente.

En ese sentido, en el presente caso no es posible alegar la existencia de mora judicial presente, como quiera que para el momento en que se comunicó el requerimiento de rendir informe dentro del trámite de vigilancia judicial administrativa, ya se había resuelto con anterioridad lo solicitado. Esto impide seguir adelante con este trámite, pues de los artículos 1° y 6° del Acuerdo PSAA11-8716 del 6 de octubre de 2011, “por el cual se reglamenta el ejercicio de la Vigilancia Judicial Administrativa consagrada en el artículo 101, numeral 6°, de la Ley 270 de 1996”, se infiere razonablemente que la finalidad de esta actuación administrativa es procurar por la eficiente prestación del servicio de administración de justicia para sucesos de mora presentes y no pasadas.

Ahora bien, se pudo constatar que, a pesar de que el expediente solo fue remitido de manera digital el 19 de marzo de 2021, se observó respecto de la funcionaria judicial encartada, una tardanza de más de nueve meses para proferir sentencia desde la recepción del expediente digitalizado, término que supera la tarifa legal establecida en el artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷.

⁷ ARTÍCULO 182. AUDIENCIA DE ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del artículo anterior, esta audiencia deberá realizarse ante el juez, sala, sección o subsección correspondiente y en ella se observarán las siguientes reglas:

(...)

2. Inmediatamente, el juzgador dictará sentencia oral, de no ser posible, informará el sentido de la sentencia en forma oral, aun en el evento en que las partes se hayan retirado de la audiencia y la consignará por escrito dentro de los diez (10) días siguientes.

3. Cuando no fuere posible indicar el sentido de la sentencia la proferirá por escrito dentro de los treinta (30) días siguientes. En la audiencia el Juez o Magistrado Ponente dejará constancia del motivo por el cual no es posible indicar el sentido de la decisión en ese momento.

Calle de la Inquisición No. 3-53 Edificio Kalamary.

Teléfono: 6647313. www.ramajudicial.gov.co

Correo electrónico: consecbol@cendoj.ramajudicial.gov.co

Cartagena – Bolívar. Colombia

Al respecto, esta sala pasará a verificar la información reportada en la plataforma estadística SIERJU respecto del período en el que se presume la mora, para comprobar la carga laboral soportada por la funcionaria.

PERÍODO	INVENTARIO INICIAL	INGRESOS	SALIDAS	EGRESOS	INVENTARIO FINAL
2° Trimestre de 2021	384	30	12	34	368
3° Trimestre de 2021	368	48	10	26	380
4° Trimestre de 2021	380	44	14	22	388

Se tiene que la carga efectiva es igual a inventario inicial más ingresos menos salidas, por lo que en el caso del despacho se tiene para el período relacionado:

Carga efectiva del 2° al 4° Trimestre de 2021 = (384 + 122) – 36

Carga efectiva del 2° al 4° Trimestre de 2021 = 470

Capacidad máxima de respuesta para Juzgado Administrativo - Sin Secciones para el año 2021 = 389 (Acuerdo PCSJA21-11801 de 2021)

Con base en las estadísticas anteriormente relacionadas, y teniendo en cuenta que la mora que se estudia inició en el segundo trimestre del año 2021, se tiene que en el tiempo corrido, la funcionaria judicial laboró con una carga efectiva correspondiente al 120,82% de la capacidad máxima de respuesta para el año 2021. De lo que se colige la situación del despacho en cuanto a sus cargas laborales.

Debe precisarse que el Consejo Superior de la Judicatura ha definido la “capacidad máxima de respuesta” como punto de referencia para establecer el número límite de procesos que pueden ser atendidos por un juzgado o despacho de magistrado, atendiendo a la capacidad humana y logística con la que cuente dicha oficina para responder a la demanda de justicia; en el caso particular del Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Cartagena, se tiene que su carga laboral superó el límite establecido por dicha corporación, lo que demuestra la situación de congestión del despacho.

Igualmente, al consultar la producción del despacho en el período estudiado con anterioridad, se obtuvo el siguiente resultado:

TRIMESTRE	AUTOS INTERLOCUTORIOS	SENTENCIAS	PROMEDIO DE PROVIDENCIAS DICTADAS POR DÍA
2° - 2021	26	36	1,03
3° - 2021	95	35	2,06
4° - 2021	73	28	2,02

Según el criterio esbozado por Sala Jurisdiccional Disciplinaria, la mora sancionable en los funcionarios judiciales será aquella en la que quede demostrado que ha sido la negligencia la que ha reinado y no el trabajo, que a pesar de arduo, no dé el fruto esperado por las partes interesadas en el proceso. Así lo dispuso esa colegiatura en sentencia dentro del proceso N° 110010102000200202357:



“(...) lo anterior conforme a la pacífica jurisprudencia de esta Sala que ha considerado que una de las formas en que se exteriorizan o materializan los esfuerzos de los funcionarios por evacuar su trabajo dice relación con la concreta producción laboral que registra estadísticamente. Para probar tal hecho, esta colegiatura ha convenido entonces en determinar como mínimo uno (1) el número diario de providencias de fondo (sentencias y autos interlocutorios) para mediante un proceso de confrontación con el tiempo hábil específicamente laborado establecer si en cada caso concreto es viable predicar esmero y dedicación en la ejecución de sus tareas propias de su función, y así considerar la excesiva carga de trabajo como la causa irresistible de la mora (...)”.
(Subrayado fuera del texto original)

Se tiene entonces, de la aplicación de la fórmula propuesta por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, para el período en el que se presume la mora, que la funcionaria judicial presentó una producción superior a la mínima determinada, tal y como se desprende del cuadro señalado en líneas precedentes, cifras que, como producción laboral del despacho supera la establecida por esa sala. Por lo que bajo ese supuesto, no habría lugar a compulsas disciplinarias de copias respecto de la doctora Esther María Meza Camera, Jueza 1° Administrativo del Circuito de Cartagena.

En ese sentido, se observa que, a pesar de que lo alegado fue resuelto más de nueve meses después de la digitalización del expediente, esto obedeció a circunstancias insuperables que fueron demostradas dentro de la presente actuación, por lo que, al no existir una situación de mora injustificada que deba ser normalizada mediante la vigilancia judicial administrativa, se dispondrá al archivo del presente trámite administrativo; no sin antes exhortar a la funcionaria judicial, para que establezca un sistema de turnos para proferir sentencia que sea público, para que los usuarios puedan tener un seguimiento real de sus trámites.

De conformidad con lo expuesto, el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar,

3. RESUELVE

PRIMERO: Archivar la vigilancia judicial administrativa promovida por señor Deivi Johan Cárdenas Cardona dentro del proceso de reparación directa identificado con el radicado 13001333300120150022000, que cursa en el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones esbozadas en la parte motiva.

SEGUNDO: Exhortar a la doctora Esther María Meza Camera, Jueza 1° Administrativo del Circuito de Cartagena, para que establezca un sistema de turnos para proferir sentencia que sea público, para que los usuarios puedan tener un seguimiento real de sus trámites.

TERCERO: Comunicar la presente resolución al solicitante y a las doctoras Esther María Meza Camera y Mónica Lafont Caballero, jueza y secretaria, respectivamente, del Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Cartagena.

CUARTO: Contra esta decisión solo procede recurso de reposición, que deberá ser interpuesto dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación o comunicación, ante esta misma corporación, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, art. 74 y siguientes.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

PATRICIA ROCÍO CEBALLOS RODRÍGUEZ
Presidenta

MP. IELG / KLDS